



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Zdeňka Pivoňky a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Alexandra Krysla, v právní věci žalobkyně **A.P.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalovanému **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Praha, Olšanská 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2011, č.j. CPR-2695-3/ČJ-2011-9CPR-C220,

t a k t o:

- I. Žaloba se z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2011, č.j. CPR-2695-3/ČJ-2011-9CPR-C220 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo změněno rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje (dále jen „prvoinstanční orgán“), ze dne 23.2.2011, č.j. KRPK-7988-31/ČJ-2011-190022 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), tak, že byla vypuštěna část výroku týkající se zařazení žalobkyně do informačního systému smluvních států, přičemž ve zbytku bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

Prvoinstančním rozhodnutím bylo žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu“) uloženo správní vyhoštění. Ve výroku rozhodnutí prvoinstanční orgán mimo jiné

vedl, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie byla stanovena na 6 měsíců. Dále uvedl, že počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, se stanoví v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona o pobytu od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky.

Žalobkyně žalobu odůvodnila čtyřmi žalobními body.

V prvním žalobním bodu žalobkyně namítala, že správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná a v rozporu s ustanovením § 68 odst. 2, 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobkyni bylo uloženo správním vyhoštěním podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu, podle kterého policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci, je-li tento na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoliv je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval. Z dikce tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že pod tímto ustanovením lze uložit rozhodnutí o správním vyhoštění za celkem čtyři skutkové podstaty jednání, které jsou svojí povahou naprosto rozlišné, přičemž je logické, že se žalobkyně nemohla kumulativně dopustit všech těchto jednání. Žalobkyně konstatovala, že je přesvědčena, přičemž vychází z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.1.2011, č.j. 7 As 98/2010-67, že již výrok rozhodnutí, kde není dostatečně srozumitelně a určitě uvedeno, kterého vlastně jednání se měla dopustit, je nepřezkoumatelný a již z toho důvodu je nutno takové rozhodnutí jako nezákonné zrušit. Výrok napadeného rozhodnutí, který neobsahuje konkrétní skutkovou podstatu jednání, kterého se měla žalobkyně dopustit, je zcela nepřezkoumatelný a nezákonný.

Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítala, že výrok napadeného rozhodnutí je jednoznačně v rozporu s právními předpisy, a to konkrétně výrok, podle kterého žalovaný, jakož i správní orgán prvního stupně, stanovili počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Z ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu nelze dovodit, že by policie při stanovování doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, mohla ve výroku extenzivně libovolně upravovat běh platnosti takové doby. Žalobkyně je tedy přesvědčena, že správní orgány nejsou oprávněny mimo dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území (která je pak definována jednotlivými ustanoveními § 119 odst. 1 - v tomto případě až na 5 let), resp. lhůtu k vycestování, libovolně upravovat výroky svých rozhodnutí, ať už ze zákonných či nezákonných důvodů, kdy tato otázka bude definitivně zodpovězena teprve rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Zákon o pobytu v § 118 odst. 1 věta druhá totiž ukládá policii, aby v rozhodnutí stanovila dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Ze žádného zákonného ustanovení ale nevyplývá oprávnění policie stanovit počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, popř. jiná omezení, kterou budou či nebudou mít vliv na běh této lhůty. Je proto nutno dovodit, že výrok, kterým správní orgány stanovily počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, nemá oporu v právních předpisech.

Ve třetím žalobním bodu žalobkyně namítala, že námitka přezkoumatelnosti výroku není námitkou pouze účelovou a bezobsažnou, a to vzhledem k tomu, že z podkladu pro

rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jakož i žalovaného, vyplývají přinejmenším pochybnosti o tom, v jakém postavení se účastník řízení, resp. žalobkyně, ve vztahu ke společnosti GAJANA Company s.r.o. nacházela. Ze spisového materiálu je totiž zřejmé, že žalobkyně byla společníkem, ale především i jednatelem uvedené společnosti a nelze tedy jednoznačně vyloučit variantu, že činnost, za kterou byla postižena, byla výkonem funkce jednatele ve smyslu § 134 a 135 obchodního zákoníku, přičemž k takovému výkonu funkce jednatele není pracovní povolení zapotřebí a cizinec se tak nemůže dopustit tzv. výkonu nelegální práce. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že účetní této společnosti, paní M., která měla prokazatelně tuto agendu na starosti, deklarovala vztah žalobkyně ke společnosti jako vztah pracovně právní ve smyslu zákoníku práce. V této souvislosti oznámila výkon práce úřadu práce, tedy místně a věcně příslušnému správnímu orgánu, který nad dodržováním zákona o zaměstnanosti má dohlížet, přičemž tento správní orgán žalobkyni ani nekontaktoval ani nevyzval k podání žádosti o pracovní povolení a minimálně tak mohl, jak v účetní tak případně v žalobkyni vyvolával dojem, že s výkonem této činnosti souhlasí. Žalobkyně konstatovala, že pracovní smlouvu nikdy nepodepsala a kroky paní H.M. byly činěny bez vědomí žalobkyně a zcela nezávisle na její vůli. Z uvedeného žalobkyně dovozuje, že ze spisového materiálu vyplývají důvodné pochybnosti, zda vztah žalobkyně a společnosti GAJANA Company s.r.o. je vztahem pracovně právním, popřípadě zda žalobkyně vykonávala výdělečnou činnost bez příslušného oprávnění, popřípadě, a na tom žalobkyně setrvává, se jednalo o výkon funkce jednatele ve smyslu obchodního zákoníku, přičemž takový výkon nelze kvalifikovat jako jednání ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu.

Ve čtvrtém žalobním bodu žalobkyně namítala, že i kdyby neplatilo výše uvedené a v rámci vedeného správního řízení bylo zcela jednoznačně prokázáno, že se žalobkyně dopustila jednání ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu, je třeba konstatovat, že by rozhodnutí o správním vyhoštění bylo rozhodnutím nepřiměřeným, a to především s ohledem na společenskou nebezpečnost jejího jednání, jakož i pohnutek a míry zavinění, neboť minimálně naplnění subjektivní stránky podstaty tohoto protiprávního jednání podle názoru žalobkyně zcela absentuje a správnímu orgánu nebránilo, a to i vzhledem k jejímu předchozímu zcela bezúhonnému pobytu na území České republiky, uložit pouze pokutu za případný přestupek.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že neshledal ve výroku napadeného rozhodnutí nedostatky ve smyslu nepřezkoumatelnosti, určitosti a nedostatečnosti. Ve výroku rozhodnutí bylo uvedeno řešení otázky, tj. uložení správního vyhoštění a právní ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu, podle kterého bylo rozhodováno. Není tedy nutné ve výroku rozhodnutí konkretizovat protiprávní jednání účastníka řízení (jak je tomu např. v trestním nebo přestupkovém řízení), neboť podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu byla specifikace nezákonného jednání přezkoumatelným způsobem uvedena v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pro řízení ve věci správního vyhoštění je plně dostačující, je-li skutek, jeho popis – vymezení protiprávního jednání podrobně popsáno v odůvodnění rozhodnutí, a to ve smyslu ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu a že tedy není nutné specifikovat protiprávní jednání již v samotném výroku rozhodnutí. V daném případě nelze

analogicky porovnávat konstrukci výroku rozhodnutí o správním vyhoštění s výrokem rozhodnutí o přestupku nebo dokonce snad s rozhodnutím o trestu, jak dovozuje žalobce, kdy odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.1.2011, č.j. 7 As 98/2010. Právní kvalifikace byla v napadeném rozhodnutí obsažena, z rozhodnutí je zcela zřejmé, že se žalobkyně dopustila protiprávního jednání ve smyslu ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu, tj. byla na území zaměstnána bez povolení k zaměstnání.

Ke druhému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že povinnost specifikovat dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států EU, je zakotvena v ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu, tj. dobu, po kterou nelze cizinci vstup na území členských států Evropské unie, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Uvedená konstrukce byla do zákona o pobytu vložena zákonem č. 428/2005 Sb. za účelem odstranění vady konstrukce předešlé, podle níž byla doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanovena dobou platnosti rozhodnutí. Uvedená vada konstrukce byla Vládou ČR shledána v tom, že doba, po kterou byl cizinci omezen vstup na území, počínala běžet okamžikem vydání rozhodnutí o správním vyhoštění (tj. ještě za jeho pobytu na území), čímž fakticky docházelo k neodůvodněnému zkracování doby takového omezení ještě před jeho realizací. Zákon o pobytu proto nyní v ustanovení § 118 odst. 1 (ve větě třetí) explicitně zakotvuje povinnost policie stanovit dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Má-li však být tato doba jasná a zřetelná, musí policie současně se stanovením délky této doby stanovit i její počátek či konec. Zákon nespécifikuje, že by policii byla uložena povinnost stanovit pouze délku uvedené doby, nýbrž dobu jako takovou. S ohledem na zásadní změnu právní úpravy tedy žalovaný logickou a právně relevantní úvahou dovozuje úmysl zákonodárce „stavět“ běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, a to na dobu, po kterou nelze výkon rozhodnutí o správním vyhoštění vynutit z důvodu odložení vykonatelnosti takového rozhodnutí. Počátek běhu této doby je proto v zásadě stanoven okamžikem, kdy cizinec pozbude oprávnění pobývat na území České republiky, neboť předpokladem pro počátek běhu uvedené doby je stav, kdy cizinec již nadále nemůže v souladu se zákonem setrvávat na našem území. Právě v době, po kterou nelze cizinci vstup na území, je realizován samotný účel rozhodnutí o správním vyhoštění, tedy dosažení faktického stavu, aby cizinec, pokud jsou k takovému postupu shledány zákonné podmínky, nemohl po stanovenou dobu i proti vlastní vůli na území České republiky pobývat. Z jiného než výše naznačeného stavu by institut správního vyhoštění pozbyl svého smyslu a účelu sledovaného zákonem.

Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že pokud žalobkyně působila ve funkci prodavačky, nemohlo se jednat o výkon funkce jednatele společnosti, kdy není potřeba pracovní povolení. Z celého spisového materiálu je zřejmé, že žalobkyně pracovala na území bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, čímž naplnila podmínky uvedené v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu.

Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že v ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu je uvedeno, že policie vydá (nikoli může vydat) rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.

Při jednání účastníci řízení setrvali na svých dosavadních tvrzeních. Žalobkyně na podporu svých námitek uvedených ve druhém žalobním bodu předložila rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24.10.2011, č.j. 11 A 278/2011-37.

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Soud neshledal důvodným první žalobní bod.

Podle § 68 odst. 2 správního řádu se ve výrokové části rozhodnutí krom jiného uvede řešení otázky, která je předmětem řízení a právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno.

V případě žalobkyně byla jako primární ve správním řízení řešena otázka, zda má či nemá dojít k jejímu správnímu vyhoštění. Je-li tudíž podstatnou náležitostí výroku správního rozhodnutí řešení otázky, která je předmětem řízení, a prvoinstanční správní rozhodnutí obsahuje výrok, že se žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu „*ukládá správní vyhoštění*“, je nutné uzavřít, že výrok prvoinstančního rozhodnutí je v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 správního řádu. Bez jakýchkoli výkladových pochybností z něho lze seznat, jakým způsobem byla otázka, zda má či nemá dojít ke správnímu vyhoštění žalobkyně, vyřešena. Prvoinstančním ve spojení s napadeným rozhodnutím, byla tato otázka vyřešena v neprospěch žalobkyně, když bylo rozhodnuto o jejím vyhoštění. Výrok prvoinstančního rozhodnutí obsahuje i právní ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno, a to ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu.

Nelze tudíž dovodit, že by již součástí výroku prvoinstančního rozhodnutí mělo být uvedení jakého z jednání uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu se žalobkyně měla dopustit.

Tuto povinnost nelze dovodit ani ze žalobkyní poukazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.1.2011, č.j. 7 As 98/2010-67 (dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že „*ze správního rozhodnutí musí být jednoznačně seznatelné, zda cizinec a) byl zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo b) provozoval dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu, nebo c) bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal, nebo d) takové zaměstnání cizinci zprostředkoval, případně že svým jednáním naplnil několik z těchto skutkových podstat zároveň.*“ Ve věci souzené Nejvyšším správním soudem Nejvyšší správní soud vytýkal, že se správní orgán „*v odůvodnění svého rozhodnutí nezabýval charakterem prací vykonávaných stěžovatelem. Jednání stěžovatele, které by bylo možno podřadit pod jednu ze skutkových podstat vymezených v ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců, nelze určit z konstatování správního orgánu, že „[z] Vašeho vyjádření účastníka správního řízení, má správní orgán spolehlivě zjištěno, že jste v období od srpna do září 2008 pracoval v Korozlukách bez uzavřeného platného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání a bez oprávnění k provozování dani podléhající výdělečné činnosti dle zvláštního právního předpisu a tím jste se dopustil výkonu nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004*

Sb., o zaměstnanosti“. Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že „*právní kvalifikace není v předmětném správním rozhodnutí vůbec obsažena, protože z něho není zřejmé, kterou ze čtyř skutkových podstat uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3. zákona o pobytu cizinců měl stěžovatel naplnit, resp. zda nenaplnil více skutkových podstat současně*“. Nejvyšší správní soud z toho dovedl nepřekoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Ze shora uvedených citací je zřejmé, že Nejvyšší správní soud nezaujal právní názor, že součástí výroku prvoinstančního rozhodnutí by mělo být uvedení jakého z jednání uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu se cizinec měl dopustit. Nejvyšší správní soud naopak považuje podřazení pod jednu ze skutkových podstat vymezených v ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu za otázku právní kvalifikace. Úvahy, kterými se správní orgán řídil při výkladu právních předpisů, nejsou povinnou náležitostí výroku správního rozhodnutí, nýbrž jsou povinnou náležitostí odůvodnění správního orgánu, jak výslovně vyplývá z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

Nazírajíc optikou závěrů Nejvyššího správního soudu na případ žalobkyně, je nezbytné konstatovat, že se správní orgány obou stupňů „*v odůvodnění svých rozhodnutí zabývaly charakterem prací vykonávaných žalobkyní*“.

Prvoinstanční orgán v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí učinil jednoznačný závěr, že žalobkyně „*svým jednáním naplnila podmínky, kterými se pro účely zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, rozumí nelegální práce, protože na území České republiky vykonávala práci bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání a v této souvislosti dále porušila i povinnost cizince požádat úřad práce o vydání tohoto povolení k zaměstnání (§ 90 zákona o zaměstnanosti). Řízení o správním vyhoštění tady žalobkyně vyvolala porušením své právní povinnosti*“. Na jiném místě odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí bylo uvedeno, že „*relevantní je skutečnost, že jste byla prokazatelně zaměstnána bez povolení k zaměstnání, ač bylo toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání a svým jednáním jste naplnila podmínky pro vydání rozhodnutí podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců*“.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že „*v rámci odvolacího řízení bylo zjištěno, že rozhodnutí o správním vyhoštění bylo vydáno podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, jelikož účastnice řízení byla na území České republiky zaměstnána bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání*“. Na jiném místě odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že „*účastnice řízení vykonávala práci prodavačky u společnosti GAJANA Company s.r.o. bez povolení k zaměstnání, které je podle ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti vyžadováno, čímž se dopustila nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutí o správním vyhoštění bylo dle názoru odvolacího orgánu v tomto případě odpovídající a legitimní sledovanému cíli, kterým je vyhoštění cizinců, kteří porušují předpisy a zákony platné na území České republiky*“. Žalovaný konečně uvedl, že „*z předmětných podkladů pro rozhodnutí je zřejmé, že výkon práce účastnice řízení v období od 6.4.2009 do 15.2.2011, zjištěný v rámci kontroly dne 15.2.2011, byl konán bez příslušného platného povolení k zaměstnání v rozporu se zákonem o zaměstnanosti a že účastnice řízení neměla ve smyslu § 89 zákona o zaměstnanosti pro provádění předmětné pracovní činnosti*“.

na kontrolovaném pracovišti vydáno úřadem práce požadované povolení k zaměstnání. Odvolací orgán po zhodnocení všech uvedených okolností případu dospěl k závěru, že v daném případě byly naplněny podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.“

Ze shora uvedených citací nemůže být objektivně pochyb o tom, že jednání žalobkyně bylo podřazeno pod jednu ze skutkových podstat vymezených v ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, tj. bylo jí vytýkáno, že byla na území České republiky zaměstnána bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání.

Soud neshledal důvodným ani druhý žalobní bod.

Podle § 118 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu, dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.

Soud je přesvědčen o tom, že oprávnění, resp. povinnost, policie stanovit dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, v sobě zahrnuje i oprávnění stanovit počátek běhu této doby.

Slovo „doba“ znamená určitý časový úsek. Každý časový úsek je ohraničen svým počátkem a koncem. Má-li policie oprávnění stanovit „doba“, je oprávněna stanovit určitý časový úsek. Je-li určitý časový úsek ohraničen svým počátkem a koncem, je policie oprávněna stanovit počátek i konec a tím vymezit časový úsek.

Skutečnost, že oprávnění stanovit určitý časový úsek v sobě zahrnuje i oprávnění stanovit počátek či konec běhu doby je něčím natolik samozřejmým, že ani jiné právní předpisy opravňující orgány veřejné moci ke stanovení určitého časového úseku toto oprávnění výslovně nezmiňují. Přesto nikdo nepochybuje o tom, že tyto právní předpisy stanovení počátku či konce běhu doby umožňují. Lze zmínit například ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu, podle kterého správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí, nebo ustanovení § 55 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, podle kterého nestanoví-li tento zákon lhůtu k provedení úkonu, určí ji, jestliže je to třeba, předseda senátu. Aniž by správní řád či občanský soudní řád stanovily, od jakého okamžiku běh doby počíná, obsahují ustanovení, podle kterého se do běhu lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty (§ 40 odst. 1 písm. a) správního řádu, § 57 odst. 1 občanského správního řádu). Právě určení skutečnosti, která bude rozhodná pro počátek běhu stanovené doby, je zcela na úvaze rozhodujícího orgánu veřejné moci. Pokud by orgán veřejné moci takové oprávnění neměl, jen ztěží by ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu a § 57 odst. 1 občanského správního řádu byla formulována tak, jak jsou nyní. V takovém případě by totiž zákon musel výslovně stanovit, jaká skutečnost je rozhodná pro běh doby.

Zákon samozřejmě může orgán veřejné moci omezit v oprávnění stanovit počátek či konec běhu doby, který je esenciální součástí oprávnění stanovit určitý časový úsek. Může se tak stát tím, že zákon výslovně stanoví, od jakého dne doba počíná nebo kdy končí.

Zákon o pobytu však takové omezení nestanoví. Správní orgány tudíž nemohly pochybit tím, že počátek doby podle § 118 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu určily, když uvedly, že *„doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na 6 měsíců, počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, se stanoví v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky“*.

Doba, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie, počíná okamžikem *„kdy žalobkyně pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky“* a končí uplynutím 6 měsíců. Pokud se žalobkyni tato doba zdála z jakéhokoli důvodu nepřiměřená, nic jí nebránilo, aby proti této lhůtě konkrétním žalobním bodem brojila. Toto žalobkyně neučinila.

Soud požaduje za žádoucí, aby byl v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince počátek doby podle § 118 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu výslovně stanoven. Vzhledem k tomu, že zákon o pobytu cizinců nemá zvláštní právní úpravu pro určení počátku této doby, předejde se tím zbytečným výkladovým pochybnostem o běhu této doby. Důkazem těchto výkladových pochybností je žalobkyní zmiňovaná věc, postoupená rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu usnesením téhož soudu ze dne 2.2.2011, č.j. 1 As 106/2010 – 74 (dostupné na www.nssoud.cz). Je vhodné doplnit, že Nejvyšší správní soud ve zmíněném usnesení v bodě 14 zastává názor, že *„běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se staví po dobu, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné“*. To samozřejmě pro případ, kdy počátek doby správním rozhodnutím stanoven nebyl. K otázce, která je předmětem druhého žalobního bodu, se Nejvyšší správní soud v usnesení nevyjadřuje.

Pokud jde o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24.10.2011, č.j. 11 A 278/11-37, který žalobkyně předložila při jednání, lze přisvědčit žalobkyni, že městský soud dospěl k závěru, že *„ze žádného zákonného ustanovení nevyplývá oprávnění policie stanovit počátek doby, po kterou nelze umožnit vstup na území“* a že *„toto oprávnění by muselo být výslovně v zákoně uvedeno tak, že by zákon vázal běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, např. právě na ztrátu oprávnění k pobytu na území ČR“*. Krajský soud v Plzni se však se závěry městského soudu neztotožňuje. A to z důvodů uvedených shora. Současně doplňuje, že pokud by, jak tvrdí městský soud, měl zákon výslovně stanovit počátek předmětné doby, nebyl by vůbec důvod počátek doby v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovovat. Počátek předmětné doby by byl v takovém případě stanoven přímo zákonem, a proto by uvádění počátku doby ve správním rozhodnutí bylo zcela nadbytečné.

Soud neshledal důvodným třetí žalobní bod.

Z průběhu správního řízení nevyplývají pochybnosti o tom, „v jakém postavení se žalobkyně ve vztahu ke společnosti GAJANA Company s.r.o. nacházela“. Správní orgány zjistily, jak skutečnost, že žalobkyně byla jednatelkou společnosti GAJANA Company s.r.o., tak skutečnost, že pro tuto společnost současně pracovala jako prodavačka.

Žalobkyni však nebyla vytýkána skutečnost, že byla jednatelkou společnosti GAJANA Company s.r.o., nýbrž skutečnost, že pro tuto společnost „vykonávala práci prodavačky“ bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání.

Skutečnost, že žalobkyně pracovala pro společnost GAJANA Company s.r.o. jako prodavačka, vyplývá, jak ze zjištění správních orgánů, tak z vyjádření žalobkyně učiněných v průběhu správního řízení.

Z úředního záznamu sepsaného dne 15.2.2011 prvoinstančním správním orgánem vyplývá, že téhož dne v 11:35 hodin při kontrolní činnosti v prodejně oděvů Roy Robson v Karlových Varech společnosti GAJANA Company s.r.o. žalobkyně pracovala jako prodavačka a nepředložila povolení k zaměstnání. Podkladem úředního záznamu byl inspekční záznam stejného obsahu z téhož dne.

Ve vyplněném formuláři označeném „Informace o nástupu do zaměstnání – o vyslání k výkonu práce, občana EU/EHP a Švýcarska nebo jeho rodinného příslušníka, nebo cizince, který nepotřebuje povolení k zaměstnání na území ČR“, označeném otiskem razítka společnosti GAJANA Company s.r.o., bylo uvedeno, že žalobkyně je od 6.4.2009 u této společnosti zaměstnána jako prodavačka.

Do protokolu sepsaného dne 23.2.2011 žalobkyně uvedla, že „ve společnosti GAJANA Company s.r.o. je jednatelem a od 6.4.2009 pro tuto společnost pracovala jako prodavačka hlavně v prodejně oděvů Roy Robson v Karlových Varech, ale také v jejích dalších obchodech. U této společnosti pracuje na základě uzavřené pracovní smlouvy. Mzdu jí vyplácí společnost GAJANA Company s.r.o. Poslední mzda jí byla vyplacena na počátku měsíce února přibližně ve výši 7.000 Kč. Pracovní povolení potřebné pro výkon zaměstnání na území České republiky nemá a nemá o něj požádáno. O povolení k zaměstnání osobně nepožádala. Ve všem se spoléhala na svého zaměstnavatele. Často se ptala paní účetní, která má tyto věci na starosti, jestli má vše v pořádku. Ptala se, jestli může pracovat jako prodavačka a ona jí řekla, že může dělat pro firmu jakoukoli práci, protože je společnící a jednatelkou. Paní účetní poslala na úřad práce papír, kde bylo napsáno, že má trvalý pobyt. To byla velká chyba paní účetní, která způsobila, že pracovala bez povolení k zaměstnání“.

V odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalobkyně uvedla, že „se nedopustila tak závažného porušení zákona. Svého jednání lituje. Skutečně nevěděla, že vykonává nelegální práci. Po celou dobu jejího dlouhodobého pobytu na území České republiky vždy dodržovala právní předpisy, nikdy nebyla řešena policií za porušení zákonů, zejména zákona o pobytu cizinců. Platné povolení k zaměstnání neměla, protože její zaměstnavatel ji sdělil, že vše je v naprostém pořádku a může prodávat v obchodě Roy Robson jako prodavačka. Dne 6.4.2009 s ní společnost GAJANA Company s.r.o. uzavřela pracovní smlouvu. Účetní této společnosti

paní M. uzavřenou pracovní smlouvu zanesla na Úřad práce v Karlových Varech. Paní M. omylem sdělila pracovníkům úřadu, že má žalobkyně na území České republiky trvalý pobyt. V současné době to sama i přiznává, že muselo z její strany dojít k chybnému kroku. Žalobkyně konstatovala, že opravdu spoléhala na paní M., že jí tuto záležitost s úřadem práce vyřídí a lituje, že si tuto skutečnost sama na úřadu práce neověřila, protože byla často pracovně vytížena“.

Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 17.8.2004, sp.zn. 21 Cdo 737/2004 (dostupné na www.nsoud.cz), dospěl k závěru, že „podle ustálené judikatury soudů (srov. například rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21.4.1993 sp. zn. 6 Cdo 108/92, který byl uveřejněn pod č. 13 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 1995) činnost statutárního orgánu (popřípadě jeho člena, jde-li o kolektivní orgán) obchodní společnosti nevykonává fyzická osoba v pracovním poměru, a to ani v případě, že není společníkem, neboť funkce statutárního orgánu společnosti není druhem práce ve smyslu ustanovení § 29 odst. 1 písm. a) zák. práce a vznik, zánik i obsah tohoto právního vztahu není upraven pracovněprávními předpisy. Právní předpisy ani povaha akciové společnosti však nebrání tomu, aby jiné činnosti pro tuto obchodní společnost vykonávaly fyzické osoby na základě pracovněprávních vztahů, pokud náplní pracovního poměru (nebo jiného pracovněprávního vztahu) není výkon činnosti statutárního orgánu“.

Soud se se závěrem Nejvyššího soudu ztotožňuje a konstatuje, že závěr je aplikovatelný i na společnost s ručením omezeným, kde funkci statutárního orgánu plní podle § 133 odst. 1 zákona č. 513/1992 Sb., obchodní zákoník, jednatele.

V pouhé skutečnosti, že žalobkyně byla jednatelkou společnosti GAJANA Company s.r.o. a současně pro tuto společnost pracovala na základě pracovní smlouvy jako prodavačka, nelze spatřovat nic divného, neboť tato skutečnost je právně možná.

Tvrdí-li žalobkyně teprve v žalobě, že pracovní smlouvu nepodepsala, dostává se do přímého rozporu s vlastním tvrzením uvedeným do protokolu ze dne 23.2.2011, kde uvedla, že „u této společnosti pracuje na základě uzavřené pracovní smlouvy“ a uvedeným v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, kde uvedla, že „dne 6.4.2009 s ní společnost GAJANA Company s.r.o. uzavřela pracovní smlouvu“. Přesto je potřebné žalobkyni upozornit na to, že i v případě pravdivosti tohoto jejího zcela nového tvrzení, by skutečnost nepodepsání pracovní smlouvy nic neměnila na existenci pracovního poměru ke společnosti GAJANA Company s.r.o. Podle § 33 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, se pracovní poměr zakládá pracovní smlouvou mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, není-li v tomto zákoně dále stanoveno jinak. Z ustanovení § 34 odst. 4 zákoníku práce sice vyplývá, že pracovní smlouva musí být uzavřena písemně, avšak zákoník práce s nedodržením písemné formy nespojuje neplatnost uzavření pracovního poměru. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nerozporovala skutečnost, že pro společnost GAJANA Company s.r.o. pracovala jako prodavačka od 6.4.2009 minimálně do 15.2.2011, je nutné dospět k závěru, že mezi žalobkyní a společností GAJANA Company s.r.o. existoval pracovní poměr i v případě, kdy by podpis na pracovní smlouvě nebyl podpisem žalobkyně.

Vytýká-li žalobkyně pracovnímu úřadu, že ji „*nekontaktoval ani nevyzval k podání žádosti o pracovní povolení a minimálně tak mohl, jak v účetní tak případně v žalobkyni vyvolával dojem, že s výkonem této činnosti souhlasí*“, je nezbytné konstatovat, že tato výtku vůči pracovnímu úřadu je zcela nedůvodná. Pracovnímu úřadu byl předložen vyplněný formulář označený „Informace o nástupu do zaměstnání – o vyslání k výkonu práce, občana EU/EHP a Švýcarska nebo jeho rodinného příslušníka, nebo cizince, který nepotřebuje povolení k zaměstnání na území ČR“. Pracovnímu úřadu tak bylo společností GAJANA Company s.r.o. deklarováno, že žalobkyně je takovou osobou, která nepotřebuje povolení k zaměstnání. Pracovní úřad proto neměl důvod žalobkyni ani společnost GAJANA Company s.r.o. na cokoli upozorňovat, neboť z ničeho nemohl seznat, že prohlášení společnosti GAJANA Company s.r.o. není pravdivé. Stejně tak žalobkyně nemohla na základě tohoto klamného prohlášení společnosti GAJANA Company s.r.o. nabýt dojmu, že pracovní úřad souhlasí s tím, aby byla u této společnosti zaměstnána jako prodavačka i přes nesplnění podmínky povolení k zaměstnání.

Soud neshledal důvodným ani čtvrtý žalobní bod.

Podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.

Z citovaného ustanovení zákona o pobytu vyplývá, že v případě naplnění podmínek pro správní vyhoštění, policie nemůže postupovat jinak, než že vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. V případě žalobkyně bylo jednoznačně prokázáno, ostatně žalobkyně toto zjištění sama výslovně dvakrát potvrdila, že v období od 6.4.2009 minimálně do 15.2.2011, tj. po dobu necelých dvou let byla na území České republiky zaměstnána jako prodavačka bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Policie nemůže namísto vydání rozhodnutí o správním vyhoštění postihnout cizince pouze pokutou za žalobkyni blíže nespecifikovaný přestupek. Tvrdí-li žalobkyně, že rozhodnutí o správním vyhoštění je rozhodnutím nepřiměřeným, neboť „*subjektivní stránka podstaty tohoto protiprávního jednání podle názoru žalobkyně zcela absentuje*“, je třeba konstatovat, že pro uložení či neuložení správního vyhoštění není podstatné, zda se cizinec některého z jednání uvedených v ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu dopustil či nedopustil zaviněně, nýbrž podstatným je toliko fakt, zda se jej dopustil či nikoli.

Vzhledem k tomu, že jednání žalobkyně nemohlo být postiženo jinak, než uložením správního vyhoštění, nemůže být uložení správního vyhoštění považováno za nepřiměřené. Policie totiž nemá volbu mezi dvěma či více opatřeními k postižení jednání žalobkyně, ve vztahu ke kterým by se uložení správního vyhoštění mohlo jevit jako nepřiměřené.

Skutečnosti, které žalobkyně nijak konkrétně nerozvádí, tj. „*společenská nebezpečnost jednání žalobkyně*“, „*její pohnutky*“ či „*míra jejího zavinění*“, proto nemohou žádným způsobem ovlivnit, zda bude či nebude vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. Mohou však být hodnoceny při úvaze správního orgánu o době, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne ze dne 27.1.2011, č.j. 7 As 98/2010-67. Nejvyšší správní soud uvedl, že „*může mít skutečnost, za jakých okolností se stěžovatel dopustil ilegální závislé práce nebo ilegální nezávislé výdělečné činnosti, zejména zda a případně v jaké míře si byl vědom nelegálnosti svého jednání, jaký byl jeho rozsah a nežádoucí následky a z jakých důvodů takto protizákonně jednal, vliv na to, na jak dlouhou dobu mu nebude umožněn vstup na území České republiky*“. Dlužno dodat, že žalobkyně nezpochybňovala uloženou délku dobou, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, nýbrž tvrdila, že jí správní vyhoštění vůbec nemělo být uloženo. Část odůvodnění napadeného rozhodnutí, které se zabývalo odůvodněním stanovené doby, žalobkyně žádným žalobním bodem nenapadala.

Soud neshledal žádný ze žalobkyní uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož se žalovaný vzdal práva na náhradu nákladů řízení, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Plzni dne 2. ledna 2012

JUDr. Zdeněk Pivoňka
předseda senátu